
ADVIES

Voorontwerp van ordonnantie betreffende het toeristische verblijf

Aanvrager	Minister-Voorzitter Rudi Vervoort
Aanvraag ontvangen op	4 oktober 2022
Aanvraag behandeld door	Commissie Economie - Werkgelegenheid - Fiscaliteit - Financiën Commissie Huisvesting
Advies aangenomen door de Plenaire vergadering op	17 november 2022

Vooraf

Brupartners is door de Brusselse regering om een advies gevraagd over het voorontwerp van ordonnantie betreffende het toeristische verblijf. Dit voorontwerp van ordonnantie heeft tot doel de ordonnantie van 8 mei 2014¹ – waarover Brupartners reeds een advies² uitbracht - te vervangen en aldus de activiteit van toeristisch verblijf in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te regelen.

De opstelling van dit voorontwerp van ordonnantie vloeit voort uit een evaluatie van de ordonnantie van 8 mei 2014, die enerzijds de vorm heeft aangenomen van een studie die aan een consortium van academici werd toevertrouwd en anderzijds van een analyse van de rechtspraak die voortvloeit uit de beroepen die zijn ingesteld tegen beslissingen inzake toeristisch verblijf. De commissie Brandveiligheid heeft bovendien bijlage 7 en hoofdstuk 7 van de ordonnantie van 8 mei 2014 aan een evaluatie onderworpen.

Tegelijk met de herziening van de ordonnantie van 8 mei 2014 heeft de Europese Commissie een formele inbreukprocedure tegen België ingeleid. Op 25 januari 2019 heeft de Commissie de Belgische staat een ingebrekestelling gestuurd (fase 1 van de inbreukprocedure) waarin zij eraan twijfelt dat de Brusselse reglementering betreffende het toeristische verblijf verenigbaar is met de Europese richtlijn betreffende de diensten op de interne markt³ en artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). België heeft echter geen met redenen omkleed advies van de Europese Commissie ontvangen (fase 2 van de inbreukprocedure). Bovendien heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie⁴ inmiddels geoordeeld dat de bestrijding van het tekort aan voor bewoning bestemde woningen een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die de invoering van een vergunningstelsel als dat van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rechtvaardigt.

Gelet op het voorgaande had de Regering besloten om de verplichting tot registratie van een logiesverstrekker bedrijf vóór de aanvang van zijn activiteit te handhaven. Het voorontwerp van ordonnantie introduceert de nieuwigheid dat het vergunningstelsel niet alleen van toepassing is op de inrichting, maar ook op de exploitant.

De Regering rechtvaardigt de handhaving van het registratiesysteem op basis van haar algemene beleidsverklaring en op de volgende doelstellingen:

- Bescherming van de ontvangers van diensten (veiligheid);
- Bescherming van de huisvesting en de toegang tot huisvesting;
- Bescherming van de levenskwaliteit van de inwoners;
- Behoud van het imago van Brussel;
- Regulering van de mededinging in de sector;
- Bescherming van de toekomstige exploitanten, met name in die zin dat de voorafgaande controle van bepaalde elementen voorkomt dat zij investeringen doen die verloren zouden kunnen gaan of andere verplichtingen met zich zouden kunnen meebrengen wegens bijvoorbeeld niet-naleving van het gewestelijk bestemmingsplan;

¹ [Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies](#) (B.S., 17 juni 2014).

² [A-2013-058-ESR](#).

³ [Richtlijn 2006/123/CE van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt](#) (P.B., 27 december 2006).

⁴ HJEU, [arrest van 22 september 2020, samengevoegde zaken C-724/18 \(Cali Apartments SCI\) en C-727/18 \(HX\)](#).

- Standaardisering van de procedures voor alle logiesverstreckende bedrijven om redenen van administratieve vereenvoudiging en transparantie, maar ook om discriminatie te voorkomen.

Advies

1. Algemene beschouwingen

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie betreffende het toeristische verblijf volgt dezelfde logica dan de ordonnantie van 8 mei 2014 en haar uitvoeringsbesluit van 24 maart 2016⁵, waarover **Brupartners** zich reeds heeft uitgesproken ten gunste van het vastgestelde kader⁶.

Brupartners verheugt zich erover dat de filosofie en de nagestreefde doelstellingen ten opzichte van de teksten van 2014 en 2016 worden gehandhaafd. Het voorontwerp vereenvoudigt en stroomlijnt de procedure, maar komt ook tegemoet aan de verzoeken om verbeteringen die **Brupartners** eerder heeft geformuleerd in haar consensusadviezen over de twee bovengenoemde teksten, met name wat betreft de versterking van de controles, de responsabilisering van platforms of tussenpersonen, de verplichting om het registratienummer op de verschillende dragers aan te brengen en het overmaken van relevante informatie aan de belastinginspectiediensten.

Brupartners is van mening dat alle verbeteringen ervoor zullen zorgen dat het voorontwerp van ordonnantie zijn doelstellingen, die ongewijzigd zijn ten opzichte van 2014 en 2016, op meer doeltreffende wijze zal kunnen verwezenlijken.

Brupartners merkt op dat het voorontwerp van ordonnantie gebaseerd is op stedenbouwkundige regels om de toeristische logiesactiviteiten te reguleren en de bescherming van en de toegang tot huisvesting te waarborgen. Hoewel **Brupartners** verheugd is over de verwezenlijking van deze doelstelling, toch vestigt hij de aandacht van de Regering op het belang van een goede coördinatie van dit beleid inzake stedenbouw, toerisme en huisvesting en van een goede informatie-uitwisseling tussen de verschillende besturen.

Brupartners merkt op dat het voorontwerp van ordonnantie de Regering machtigt om een reeks maatregelen te nemen om de ordonnantie uit te voeren.

In het voorontwerp wordt de Regering met name opgedragen om categorieën van toeristische accommodatie te bepalen aan de hand van een aantal criteria (type, onthaalcapaciteit, aangeboden prestaties en diensten, geboden infrastructuur, gevolgen voor de ruimtelijke ordening en het sociale karakter). Voor elke categorie zal de Regering de exploitatievoorwaarden moeten vaststellen die aan de specifieke kenmerken van de toeristische accommodatieactiviteit aangepast zijn.

⁵ [Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 maart 2016 houdende uitvoering van de ordonnantie van 8 mei 2015 betreffende het toeristische logies](#) (B.S., 14 april 2016).

⁶ [A-2013-058-ESR](#) en [A-2015-056-ESR](#).

De Regering is tevens belast met het vaststellen van de beschermde benamingen van de categorieën van toeristische accommodatie, de logo's en grafische voorstellingen van deze categorieën en benamingen, alsmede van het model van het bord waarop het logo wordt afgebeeld en van de regels die erop betrekking hebben.

Brupartners vraagt bijgevolg om te worden geraadpleegd over de uitvoeringsbesluiten van de ordonnantie.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Definities en toepassingsveld

Brupartners stelt vast dat in de tekst van het voorontwerp van ordonnantie niet meer de term "toerist" wordt gebruikt in de definitie van de toeristische-accommodatieactiviteit. Het ging erom, de gereguleerde activiteit niet langer van haar doelgroep afhankelijk te maken. **Brupartners** verwelkomt deze wijziging die een van de aanbevelingen in haar vorige adviezen was.

Voorts merkt **Brupartners** op dat het voorontwerp van ordonnantie nieuwe begrippen introduceert, zoals "toeristische verblijfsactiviteit", "toeristische verblijfsvestiging" en "toeristische verblijfseenheid", die het toepassingsgebied van de toekomstige ordonnantie verduidelijken.

Brupartners toont zich echter bezorgd over de formulering van de definitie van "toeristische verblijfsvestiging" in artikel 3, 2°, van het voorontwerp van ordonnantie. Volgens dit artikel is een toeristische verblijfsvestiging een "plaats van toeristische verblijfsactiviteit (...), geografisch identificeerbaar door een adres, waarin minstens een toeristische verblijfseenheid wordt aangeboden op de markt". Volgens **Brupartners** volgt uit deze definitie dat een mede-eigendom, waar een kavel is bestemd voor toeristische accommodatie, kan worden aangemerkt als "toeristische verblijfsvestiging" met alle gevolgen en kosten van dien (waaronder deze op het vlak van brandbeveiliging), ook al is het goed mogelijk dat de mede-eigenaar of huurder van de toeristische verblijfseenheid nooit iemand hiervan op de hoogte heeft gesteld.

2.2 Registratie en verplichtingen ten laste van de geregistreerde exploitanten en vestigingen

Brupartners is verheugd over het feit dat het voorontwerp van ordonnantie nu voorschrijft dat de exploitant het registratienummer in elke offerte moet vermelden en zich nu richt op de tussenpersonen, die verplicht zijn om de regionale inspecteurs te antwoorden indien deze hen benaderen voor informatie over bepaalde transacties waarvoor zij zouden optreden.

Brupartners plaatst echter vraagtekens bij het verschil in inhoud tussen de exploitatievoorwaarden, die de exploitant verplichten tot naleving van de arbeids- en sociaalrechtelijke voorschriften, en de registratievoorwaarden, die deze sociaalrechtelijke voorschriften niet bevatten.

2.3 Beoordelingsvermogen van de gemeenten in het kader van de aanvraag van een attest van stedenbouwkundige conformiteit

Brupartners begrijpt dat de gemeenten een ruime discretionaire bevoegdheid hebben wanneer bij hen een aanvraag voor een certificaat van stedenbouwkundige conformiteit wordt ingediend. In eerste instantie moet de gemeente nagaan of de toeristische logiesactiviteit kan worden uitgeoefend in de

bestemmingszone waarin het onroerend goed, waarvoor de aanvraag wordt ingediend, is gelegen. Welnu, uit de bepalingen van het Gewestelijk bestemmingsplan (GBP) blijkt duidelijk dat bijvoorbeeld woongebieden zijn gereserveerd voor woningen, maar ook mogen worden gebruikt voor hotels.

Vervolgens analyseert de gemeente of deze toeristische verblijfsactiviteit in het betrokken goed kan worden toegestaan. De gemeente kan bijvoorbeeld heel goed een certificaat van stedenbouwkundige conformiteit afleveren als een stedenbouwkundige vergunning wordt verkregen die het gebruik van het pand wijzigt.

Brupartners vindt het problematisch, met name vanuit het oogpunt van de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid voor alle actoren, dat gemeenten over een dergelijke discretionaire bevoegdheid beschikken die de doelstelling van de bescherming van de woongelegheden in gevaar zou kunnen brengen.

2.4 Activiteit van toeristische huisvesting in een mede-eigendom

Brupartners is van mening dat deze ruime beoordelingsvrijheid van gemeenten en het gebrek aan voorspelbaarheid des te problematischer is in situaties van mede-eigendom, waarbij een van de mede-eigenaren zijn woning wil verhuren als toeristische accommodatie.

Brupartners stelt vast dat de memorie van toelichting verwijst naar voorschrift 0.12 van het GBP. Dit laatste, die de gehele of gedeeltelijke wijziging van het gebruik of de bestemming van een woning afhankelijk stelt van het feit dat op het terrein, in de zone of in een aangrenzende zone ten minste dezelfde woonoppervlakte behouden blijft, wordt gemoduleerd naargelang van de zone waarin het van toepassing is, zodat het niet op het hele Brusselse grondgebied op dezelfde wijze van toepassing is.

Brupartners begrijpt dan ook dat van een mede-eigendom kan worden gevraagd dat het toeristische verblijfseenheden heeft op grond van het feit dat het verzoek om registratie geen afbreuk doet aan de bescherming van woningen in de ruimere omgeving.

Brupartners vraagt dat het voorontwerp van ordonnantie en de daaropvolgende uitvoeringsbesluiten zorgvuldiger het recht van elke mede-eigenaar en verhuurder garanderen om voorrang te geven aan het gebruik als woning boven het gebruik als toeristische accommodatie.

2.5 Brandbeveiliging

Brupartners verwelkomt de harmonisatie van de procedures voor de aflevering van het brandveiligheidscertificaat en het toezicht op de voorwaarden door de burgemeester en de DBDMH. De mogelijkheid voor de burgemeester om onder bepaalde voorwaarden een voorlopig brandveiligheidscertificaat af te geven, maakt het ook mogelijk de procedure te vereenvoudigen en een zekere voorspelbaarheid voor de aanvrager te waarborgen.

Brupartners is ook ingenomen met de door het voorontwerp van ordonnantie geboden mogelijkheid om in bepaalde door de Regering voorziene gevallen het brandveiligheidscertificaat te vervangen door een vereenvoudigd keuringscertificaat dat wordt afgegeven door organisaties die door de Regering zijn erkend. **Brupartners** begrijpt dat deze delegatie een dubbel doel dient, namelijk administratieve vereenvoudiging en verlichting van de werklust van de DBDMH. Hoewel **Brupartners** dit een adequate en pragmatische maatregel vindt om het probleem van de overbelasting van de DBDMH aan te pakken,

is hij geen voorstander van de algemene tendens om opdrachten van openbare dienstverlening systematisch toe te vertrouwen aan erkende particuliere organisaties.

Brupartners stelt bovendien vast dat er lichte verschillen bestaan tussen de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing (vastgelegd door de federale Regering⁷) waaraan de nieuwe gebouwen moeten voldoen en de inhoud van bijlage 7 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende uitvoering van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies⁸. Deze bijlage bevat eisen die op enkele details verschillen (de oppervlakte van de liftsassen bijvoorbeeld) in verhouding tot de federale “basisnormen”. Volgens **Brupartners** leiden deze verschillen tot een zekere verwarring zonder inzake veiligheid reële verbeteringen mee te brengen. Wat de toekomst betreft, stelt **Brupartners** voor dat de Regering zich zou beperken tot de verwijzing naar de “basisnormen” teneinde bijvoorbeeld te vermijden dat een restaurant – in functie van zijn integratie (of niet) in een hotel – verschillende regels inzake brandveiligheid krijgt opgelegd. Het systeem, dat toelaat om bij de minister van Binnenlandse Aangelegenheden om een afwijking te vragen in geval van de niet-naleving van de “basisnormen”, werd bovendien niet omgezet in het besluit van de Brusselse regering van 24 maart 2016. Indien een uitbater niet in de mogelijkheid verkeert om de normen inzake brandbeveiliging na te leven, dan moet hij de beslissing tot weigering van de toekenning van het brandveiligheidsattest van de burgemeester afwachten en deze beslissing desgevallend bij de Raad van State aanvechten.

Brupartners betreurt tenslotte dan het besluit van de Brusselse regering van 24 maart 2016 niet verduidelijkt of het enkel van toepassing is op de nieuwe logiesverstreckende inrichtingen of indien het een terugwerkende kracht bezit, namelijk dat het van toepassing is op een inrichting waarvoor de vergunning werd bekomen voor de inwerkingtreding van het besluit maar die nog niet wordt uitgebaat. **Brupartners** meent dat het goed zou zijn om toe te voegen dat deze regels uitsluitend van toepassing zijn op de inrichtingen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd na de inwerkingtreding van het reglement.

2.6 Publiciteit en verwerking van de gegevens

Aangezien het door het voorontwerp van ordonnantie ingevoerde systeem gebaseerd is op stedenbouwkundige en ruimtelijke ordeningsnormen die in de loop van de tijd ongetwijfeld zullen evolueren, benadrukt **Brupartners** het belang van een dynamisch beheer van de registratienummers en -bijgevolg - van een goede communicatie van de informatie tussen de verschillende (gemeentelijke en gewestelijke) overheden en de verschillende gewestelijke besturen (BEW, Wonen in Brussel, DBDMH, enz.).

In dit verband verwelkomt **Brupartners** de invoering van een nieuw hoofdstuk in het voorontwerp van ordonnantie dat gewijd is aan de verwerking van persoonsgegevens door het bestuur. Dit hoofdstuk voorziet de gevallen waarin met de verschillende instanties, die bij het registratieproces betrokken zijn, moet worden uitgewisseld.

⁷ [Koninklijk besluit van 7 juli 1994 tot vaststelling van de basisnormen voor de preventie van brand en ontploffing waaraan de \[...\] gebouwen moeten voldoen](#) (B.S., 26 april 1995).

⁸ [Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 maart 2016 houdende uitvoering van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies](#) (B.S. van 14 april 2016) – [Bijlage 7 specifieke normen inzake brandveiligheid voor toeristische logiesverstreckende inrichtingen](#).

2.7 Sancties

Brupartners verwelkomt de invoering van nieuwe barema's voor de administratieve sancties voor lichte, zware en zeer zware overtredingen. **Brupartners** is van mening dat de aanzienlijke verhoging van het bedrag van de sancties noodzakelijk is om een zeker afschrikkend effect te behouden.

3. Formele beschouwingen

Brupartners wijst erop dat de Franse term "décision explicite" in artikel 7, lid 8, van het voorontwerp van ordonnantie in het Nederlands wordt vertaald door "uitdrukkelijke beslissing" ("décision expresse"). De twee versies van de tekst van het voorontwerp van ordonnantie moeten worden geharmoniseerd.

*
* *